Deutscher Bundestag **Drucksache 16/445**

16. Wahlperiode 24 01. 2006

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Wolfgang Wieland, Irmingard Schewe-Gerigk, Claudia Roth (Augsburg), Ekin Deligöz, Silke Stokar von Neuforn, Jerzy Montag, Birgitt Bender, Anja Hajduk, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben

A. Problem

Die deutsche Rechtslage behindert die Inanspruchnahme sozialer Menschenrechte durch Ausländerinnen und Ausländer, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben (wie z. B. den Zugang zur medizinischen Grund- bzw. Notfallversorgung, den Schulbesuch ihrer Kinder und Klagemöglichkeiten vor Arbeitsgerichten, um vorenthaltenen Arbeitslohn einzuklagen). Zudem ist die humanitär motivierte Hilfe für diese Menschen in Deutschland unter Strafe gestellt.

B. Lösung

Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus erhalten Zugang zu einer medizinischen Grund- bzw. Notfallversorgung im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes. Sie können ihre Ansprüche auf Lohnzahlung vor Gericht einklagen. Ihre Kinder können Kindergärten und Schulen besuchen. Hierzu müssen Krankenhäuser, Schulen und Arbeitsgerichte aus der Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) herausgenommen werden. Die Strafbarkeit von Beihilfehandlungen gemäß § 96 AufenthG wird eingeschränkt. Und schließlich wird die Abschiebung von illegal beschäftigten Ausländerinnen und Ausländern ausgesetzt, wenn diese als Zeugen bei strafrechtlichen Ermittlungen gegen ihren Arbeitgeber wegen Menschenhandels oder Ausbeutung benötigt werden.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die erleichterte Inanspruchnahme einer medizinischen Grund- bzw. Notfallversorgung i. S. d. Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) sowie in Hinblick auf die erwünschte Teilnahme von Kindern von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, an frühkindlicher und

schulischer Bildung entstehen den öffentlichen Leistungsträgern Kosten. Der Kostenumfang ist aufgrund der unbekannten Anzahl der Betroffenen derzeit nicht zu prognostizieren.

Gleichzeitig wird die Schwarzarbeit abnehmen, wenn sie dadurch erschwert und verteuert wird, dass die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsstatus vor Arbeitsgerichten auf Lohnzahlung klagen können.

Durch die Verringerung der Schwarzarbeit ist ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und des Steueraufkommens zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818), wird wie folgt geändert:

1. In § 15a Abs. 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

   „Ausgenommen sind Ausländer, die Opfer von Straftaten gemäß § 232, 233 oder 233a des Strafgesetzbuches oder § 10 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes sind, wenn die Voraussetzungen des § 24 Abs. 4 Satz 3 vorliegen."

2. In § 25 Abs. 4 werden die folgenden Sätze 2 und 3 eingefügt:

   „Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn der Ausländer Opfer einer Straftat nach § 232, 233 oder 233a des Strafgesetzbuches oder gemäß § 10 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes wurde und

   1. der Ausländer keine Verbindung mehr zu den Personen hat, die beschuldigt werden, die Taten gemäß § 232, 233 oder 233a des Strafgesetzbuches oder § 10 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes begangen zu haben,
   2. er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren zu diesen Straftaten gegen Beschuldigte auszusagen und
   3. ohne die Angaben des Ausländers in dem Strafverfahren die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre.

   Opfern von erheblichen Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn die Voraussetzungen nach Satz 2 Nr. 2 und 3 vorliegen."

3. In § 87 Abs. 2 wird folgender Satz 2 eingefügt:

   „Daten über Ausländer, die keinen Aufenthaltstitel oder keine Duldung gemäß § 60a besitzen, dürfen nicht übermittelt werden von

   1. öffentlichen Stellen, die Leistungen gemäß den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes gewähren,
   2. öffentlichen Stellen, die Leistungen gemäß § 25 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch gewähren,
   3. öffentlichen Krankenhäusern, die vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer behandelt haben,
   4. Arbeitsgerichten in Verfahren gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3, 4 Buchstabe a oder Nr. 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes,
   5. öffentlichen Schulen und Schulträgern,
   6. öffentlichen Kindergärten und Kindertagesstätten,
   7. Jugendämtern, die unbegleitete ausländische Kinder oder ausländische Jugendliche gemäß § 42 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in Obhut nehmen."

4. Nach § 96 Abs. 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

   „(1a) Die Tat gemäß Absatz 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 95 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b ist nicht nach dieser Vorschrift strafbar, wenn das Ziel der Handlung die humanitäre Unterstützung der betroffenen Person war."

Artikel 2

Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

Das Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Juni 2005 (BGBl. I S. 1841), wird wie folgt geändert:

In § 13 Abs. 3 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Arbeitsgerichte dürfen in Verfahren gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3, 4 Buchstabe a oder 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes keine Daten über den Aufenthaltsstatus von Ausländern übermitteln."

Artikel 3

Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. September 2005 (BGBl. I S. 2725), wird wie folgt geändert:

Nach § 405 Abs. 6 wird folgender Satz 3 eingefügt:

„Arbeitsgerichte dürfen in Verfahren gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3, 4 Buchstabe a oder 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes keine Daten über den Aufenthaltsstatus von Ausländern übermitteln."

Artikel 4

Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Das Asylbewerberleistungsgesetz vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1074), neu gefasst durch Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 7c des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1666) wird wie folgt geändert:

In § 11 Abs. 3 wird folgender Satz 3 eingefügt:

„Die Übermittlungspflicht besteht nicht, wenn einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 5 oder einem Familienangehörigen Leistungen gemäß § 4 oder 6 gewährt werden."

Artikel 5

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tage seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. Januar 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

In Deutschland besteht ein menschenrechtliches Problem im staatlichen Umgang mit Menschen, die in unserem Land ohne ein Aufenthaltsrecht leben.

In Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes heißt es: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt." Das Bundesverfassungsgericht hat unterstrichen, dass auch die Verpflichtung des Staates, eine menschenwürdige Existenz für alle in Deutschland lebenden Menschen sicherzustellen, zu der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates gehört, die aus dem Gebot zum Schutze der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot folgt. Diese Pflicht besteht unabhängig von den Gründen der Hilfebedürftigkeit. Hieraus folgt, dass bei der Prüfung der Voraussetzungen eines Anspruchs auf Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums, soweit es um die Beurteilung der Hilfebedürftigkeit der Antragsteller geht, nur auf die gegenwärtige Lage abgestellt werden darf.

Der Staat hat die Pflicht, Leben, Gesundheit und auch die menschenwürdige Existenz von Ausländern und Ausländerinnen, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, zu sichern.

Diese Auffassung wird im Grundsatz von vielen geteilt. So hat z. B. für die katholische Kirche der damalige Papst Johannes Paul II. in einer Botschaft zum Welttag der Migranten 1996 auf die Würde aller Menschen hingewiesen: „Der [aufenthaltsrechtliche] Status der Ungesetzlichkeit rechtfertigt keine Abstriche bei der Würde des Migranten, der mit unveräußerlichen Rechten versehen ist, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen". Dies sei – so der Papst weiter – „eine Herausforderung für den Verantwortungssinn des Menschengeschlechts." Der Papst kam damals zu dem Schluss: „Die erste Weise, diesen Menschen zu helfen, ist es, sie anzuhören, um ihre Situation kennen zu lernen, und ihnen unabhängig von ihrer Rechtsstellung vor dem Staat die nötigen Unterhaltsmittel zukommen zu lassen."

I.

Die Schätzungen, wie viele Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, schwanken erheblich – von 100 000 bis zu mindestens einer Million Menschen.

Einigkeit besteht allerdings darin, dass es bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre einen kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Ausländerinnen und Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland gab – dass aber seither ein Stillstand, ja teilweise sogar ein Rückgang dieses Phänomens zu beobachten ist – allerdings auf hohem Niveau.

Dass valide Daten über die absolute Größe der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus nicht vorliegen, hat zum einen damit zu tun, dass staatliche Kontrollbehörden grundsätzlich nur das sog. Hellfeld erfassen, nicht aber das Dunkelfeld ausleuchten können.

Die Unsicherheit über das quantitative Ausmaß der unerlaubten Migration in Deutschland hängt aber auch mit dem spezifischen Charakter dieses gesellschaftlichen Phänomens zusammen. Die hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus sind nämlich sowohl in ihrer Zusammensetzung als auch von ihren jeweiligen Aufenthaltszeiten in Deutschland her äußerst heterogen.

Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration kam in seinem Jahresgutachten 2004 diesbezüglich zu der Feststellung, dass es „eine Vielzahl von wechselnden – und nicht selten Legalität und Illegalität verbindende – Mischformen von Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung" gibt. Eine signifikante Zahl von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsstatus lebt seit Jahren in Deutschland – unter ihnen eine große Zahl von Kindern, die unter den – gerade für Minderjährige – unzumutbaren Bedingungen der Illegalität aufwachsen.

Der vorliegende Gesetzentwurf hat zwei Zielgruppen im Blick, nämlich Ausländerinnen und Ausländer,

- die im Ausländerzentralregister als ausreisepflichtig registriert sind und keine Duldung besitzen und
- die keinen Aufenthaltstitel und keine Duldung besitzen und weder im Ausländerzentralregister noch sonst behördlich registriert sind.

II.

Die in diesem Entwurf vorgeschlagenen Gesetzesänderungen stehen nicht in Widerspruch zu der Pflicht des Staates, illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt zu bekämpfen. Dabei muss der Staat die ihm durch die Grundrechte und Menschenrechte gesetzten Grenzen beachten. Der Gesetzentwurf definiert diese Grenzen. Auch zu den Bemühungen, Schwarzarbeit bzw. die illegale Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland zu bekämpfen, stehen die vorgeschlagenen Änderungen nicht in Widerspruch. Im Gegenteil: Durch die hier vorgeschlagene Verbesserung von Klagemöglichkeiten der „schwarz" beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus gegen ihre hiesigen Arbeitgeber wird eine Verteuerung der Beschäftigung von illegalen Arbeitskräften bezweckt – und damit eine Verringerung des durch diese Form der Schwarzarbeit entstehenden volkswirtschaftlichen Schadens.

„Schwarzarbeit hat in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht", so heißt es in dem Zehnten Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, den sie im Juli 2005 vorgelegt hat (Bundestagsdrucksache 15/5934 vom 20. Juli 2005). In den Jahren 2004 und 2005 war die Schwarzarbeit in Deutschland jedoch das erste Mal seit vielen Jahren aufgrund verbesserter Ermittlung und reduzierten Abgabenlasten rückläufig. Nach dem Bericht der Bundesregierung hat illegale Beschäftigung viele Gesichter. In der Schattenwirtschaft sind ganz überwiegend deutsche Staatsangehörige und nur zu einem deutlich geringeren Anteil legal in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten tätig. Der

Anteil illegal beschäftigter Drittstaatsangehöriger in Deutschland ist mit dem Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten noch einmal deutlich zurückgegangen.

III.

Im März 2005 hat das Katholische Forum Leben in der Illegalität ein „Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion“ vorgestellt, das bislang (Stand: Dezember 2005) über 400 Personen und Institutionen des öffentlichen Lebens in Deutschland unterschrieben haben – darunter prominente Abgeordnete aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Mit diesem Manifest wollen die Unterzeichenden einen öffentlichen Diskurs in Deutschland anregen und nach angemessenen und differenzierten Lösungen suchen, die den humanitären Zwängen und Lebenslagen der betroffenen Ausländerinnen und Ausländern gerecht wird, etwa im Hinblick auf deren medizinische Grundversorgung, den Schutz vor Ausbeutung und Schuldknechtschaft und die Berücksichtigung mitbetroffener Kinder.

In den Jahren zuvor hatten sich wichtige Gremien des öffentlichen Lebens in Deutschland mit der menschenrechtlichen Herausforderung im Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsstatus beschäftigt, so etwa

- der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung („Zuwanderung gestalten – Integration Fördern“, Berlin 2001);
- der Bericht der Kommission für Migrationsfragen der Deutschen Bischofskonferenz („Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung“, Bonn 2001);
- die Gemeinsame Stellungnahme der Evangelischen Kirche in Deutschland und des Kommissariats der deutschen Bischöfe zum Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung 2001 bzw. zum Zuwanderungsgesetz 2002;
- das Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration („Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen“, Nürnberg, 2004);
- die beiden Lageberichte der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung bzw. der Beauftragten der Bundsregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration aus den Jahren 2002 und 2005.

Diese grundlegenden Dokumente kommen zu dem Schluss, dass die deutsche Rechtslage die Inanspruchnahme von elementaren Grundrechten durch unerlaubt in Deutschland aufhältige Personen stark einschränkt. Zudem ist die humanitär motivierte Hilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus unter Strafe gestellt. Vor diesem Hintergrund empfehlen die o. g. Institutionen übereinstimmend Folgendes:

- Menschen ohne Aufenthaltsrecht sollten Zugang zu einer medizinischen Grund- bzw. Notfallversorgung erhalten. Ihre Kinder sollten in Kindergärten und Schulen gehen können. Und diese Menschen sollten ihre Ansprüche auf Lohnzahlung vor Gericht einklagen können. Hierzu müssen Krankenhäuser, Schulen und Arbeitsgerichte aus der Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG herausgenommen werden.
- Die Strafbarkeit von Beihilfehandlungen gemäß § 96 AufenthG sollte eingeschränkt werden.

Zusätzlich empfahl der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration die Aussetzung der Abschiebung von illegal beschäftigten Ausländerinnen und Ausländern, wenn diese als Zeugen bei strafrechtlichen Ermittlungen gegen ihren hiesigen Arbeitgeber benötigt werden.

IV.

Internationale Menschenrechtspakte, die von Deutschland ratifiziert wurden, enthalten die Verpflichtung, die Menschenrechte von Menschen ohne Aufenthaltstitel zu schützen.

Insbesondere der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) verpflichtet die Vertragsstaaten, die für ein Leben in Menschenwürde notwendigen sozialen Rechte für alle Menschen, die in einem Vertragsstaat leben, zu gewährleisten.

So verpflichtet Artikel 12 des Sozialpaktes die Vertragsstaaten, allen Menschen gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Der Ausschuss für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte, der die Einhaltung der Rechte überwacht, hat dabei unterstrichen, dass „die Staaten [insbesondere] der Verpflichtung [unterliegen], das Recht auf Gesundheit zu achten, indem sie es zum Beispiel unterlassen, den gleichberechtigten Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsdiensten für jeden Menschen zu verweigern oder zu beschränken, einschließlich für […] Asylsuchende und illegale Immigranten.“ Gemäß Artikel 2 Abs. 2 des Sozialpaktes sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Verwirklichung der Rechte zu erreichen. Zu diesen Maßnahmen gehört, dass die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für den Zugang zur Gesundheitsversorgung so ausgestaltet werden, dass alle Menschen, die in einem Vertragsstaat leben, Zugang haben. Für Deutschland bedeutet dies, dass die Rahmenbedingungen für den Zugang zur Gesundheitsversorgung so ausgestaltet sein müssen, dass illegal in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer diesen ohne Furcht vor Entdeckung in Anspruch nehmen können. Die derzeitige Ausgestaltung des § 1 AsylbLG genügt diesen Voraussetzungen nicht, da die Meldepflicht dazu führt, dass illegal in Deutschland lebende Menschen Leistungen der gesundheitlichen Notversorgung nicht in Anspruch nehmen.

Kinder sind durch die Menschenrechtspakte besonders geschützt. So verpflichtet Artikel 13 des Sozialpaktes und Artikel 28 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes die Bundesrepublik Deutschland, allen Kindern den Zugang zur Grundschule und zu den weiterführenden Schulen zu ermöglichen. Ein besonderes Augenmerk der Kinderrechtskonvention liegt darüber hinaus auch auf der Gesundheitsvorsorge der Kinder.

Alle internationale Menschenrechtspakte verlangen von den Vertragstaaten, dass dem Einzelnen der Rechtsweg offen steht, um die ihm verbürgten Rechte durchsetzen zu können. Dazu gehört, dass der Zugang zum Rechtsweg tatsächlich besteht. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus die Durchsetzung ihrer Lohnforderungen

oder anderer Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis häufig deswegen nicht in Anspruch nehmen, weil sie befürchten, dass dadurch der Ausländerbehörde ihre Aufenthaltssituation bekannt wird. Durch die Meldepflichten der Arbeitsgerichte an die Ausländerbehörden und die Zollverwaltung wird also der tatsächliche Zugang zum Rechtsweg verhindert. Damit genügt Deutschland nicht seinen internationalen Verpflichtungen, wie sie z. B. aus Artikel 2 Abs. 3 Buchstabe a des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestehen. Bezüglich der Rechte in der Arbeit, wie sie in Artikel 7 des Sozialpaktes verbürgt sind, hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner allgemeinen Empfehlung Nummer 3 vom 14. Dezember 1990 hervorgehoben, dass diese Rechte einklagbar sind und deswegen der Rechtsweg eröffnet werden muss.

Die Internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ist seit 2003 in Kraft. Dieses Übereinkommen fasst die Menschenrechte von Migrantinen und Migranten zusammen. Unter anderem werden dort auch explizit die Rechte von irregulär in einem Land lebenden Ausländerinnen und Ausländern genannt. Deutschland ist aufgefordert, dieses Übereinkommen zu ratifizieren.

V.

In anderen europäischen Staaten wurden mit ähnlichen – wie den in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen – Lösungsschritten gute Erfahrungen gemacht. Dies gilt sowohl in Hinblick auf die medizinische Grundversorgung als auch für die strafrechtliche Verfolgung humanitärer Hilfe zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in den EU-Staaten leben.

1. Medizinische Grundversorgung

- In Frankreich, Spanien und Großbritannien – die über kein Beitrags-, sondern über ein aus Steuermitteln finanziertes Gesundheitssystem verfügen – können sich Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus bei den kommunalen Behörden melden und erhalten damit Zugang zum öffentlich finanzierten Gesundheitssystem.
- In Italien haben Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus Zugang zur ebenfalls staatlich finanzierten medizinischen Notfallbehandlung. Die Weitergabe der Daten an die Ausländerbehörden ist gesetzlich verboten.
- In den Niederlanden schließlich, wo das Gesundheitssystem wie in Deutschland beitragsfinanziert ist, sind Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus zwar von der allgemeinen Krankenversicherung ausgeschlossen. Ärztinnen und Ärzte sowie andere medizinische Dienstleister müssen aber medizinische Nothilfe leisten. Die Kosten hierfür werden entweder über ein privates (aber durch öffentliche Gelder finanziertes) Fondsmodell bzw. aus einem Budget erbracht, das von den Krankenhäusern und Krankenkassen betrieben wird.

Sowohl in Spanien, Großbritannien, Italien als auch den Niederlanden konnten derartige an der medizinischen Grundversorgung orientierte Lösungen ohne politische Kontroversen durchgeführt werden.

In Deutschland hat z. B. der 107. Deutsche Ärztetag im Mai 2004 gefordert, dass auch für Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus der dringend notwendige Zugang zum Gesundheitswesen ermöglicht werden solle. Die Stadt München prüft derzeit die Möglichkeit eines lokalen Fonds für nicht versicherte Patientinnen und Patienten.

2. Entkriminalisierung humanitärer Hilfe

Einige Mitgliedstaaten der EU haben bei der Umsetzung der Richtlinie 2002/90/EG vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in ihr jeweiliges nationales Recht von der in Artikel 1 Abs. 2 vorgeschlagenen humanitären Klausel Gebrauch gemacht. Demnach kann „jeder Mitgliedstaat beschließen, wegen der in Absatz 1 Buchstabe a beschriebenen Handlungen [= illegale Einreise] in Anwendung seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Rechtspraktiken keine Sanktionen zu verhängen, wenn das Ziel der Handlungen die humanitäre Unterstützung der betroffenen Person ist."

- Belgien etwa wendet sein Strafrecht dann nicht an, wenn eine Unterstützungshandlung zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsstatus aus einer maßgeblich humanitären Motivation erfolgt ist.
- Auch dem schwedischen Ausländergesetz zufolge wird keine Person bestraft, die Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsstatus aus rein humanitären Gründen hilft.
- Finnland bestraft niemanden wegen der Beihilfe zur illegalen Einreise bzw. Aufenthalt, wenn eine Gesamtprüfung der Tatumstände das ansonsten strafbewehrte Handeln einer Person als gerechtfertigt erscheinen lässt.

VI.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass für den Grundrechtsschutz von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsstatus auch folgenden untergesetzlichen Maßnahmen große Bedeutung zukommt:

1. Die Bundesländer sollten Regelungen schaffen, die dem Recht auf Bildung und damit auch dem Recht auf Zugang zu öffentlichen Schulen aller Kinder, deren Lebensmittelpunkt in Deutschland liegt, Rechnung trägt. Ein gutes Beispiel dafür ist § 72 Abs. 1 des Schulgesetzes des Landes Baden-Württemberg. Die Bundesländer sollten darüber hinaus den tatsächlichen Zugang von Kindern unerlaubter Migrantinnen und Migranten zur frühkindlichen und schulischen Bildung erleichtern.
2. Die Bundesländer, die Härtefallkommissionen im Sinne von § 23a AufenthG eingerichtet haben, sollten sicherstellen, dass ein illegaler Aufenthalt keinen Ausschlussgrund für die Annahme eines Härtefalles darstellt. Ansonsten könnten unter Umständen gerade diejenigen Personen nicht von der Vorschrift des § 23a AufenthG profitieren, denen die Einrichtung von Härtefallkommissionen auch zugute kommen soll.
3. Die deutschen Auslandsvertretungen sollten künftig sowohl auf die Gefahren und Folgen einer unerlaubten Einreise bzw. irregulären Beschäftigung in Deutsch-

land hinweisen als auch über Anlaufstellen informieren, an die sich Hilfesuchende in Notfällen wenden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist die im März 2005 erschienene Broschüre der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit „Deutschlandreiseführer für Frauen – Informationsbroschüre für migrationswillige Frauen aus der Ukraine“.

4. Auch die Zollbehörden des Bundes und die Polizeibehörden der Länder sollten über Informationsmaterial und über entsprechend geschultes Personal verfügen, um aufgegriffene Personen ohne Aufenthaltsstatus über deren Rechte aufzuklären und sie auf Wege hinzuweisen, wie sie diese wahrnehmen können. Vorbild sollten hier die in einigen Bundesländern bestehenden Kooperationsvereinbarungen zwischen der Polizei und nichtstaatlichen Beratungsstellen im Bereich des Frauenhandels sein.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (AufenthG)

Zu Nummer 1

Mit der Änderung der Straftatbestände des Menschenhandels, die am 19. Februar 2005 in Kraft getreten ist, wird neben dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung auch der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft erfasst. Damit werden strafrechtlich alle Formen des modernen Menschenhandels erfasst. Dazu gehört auch das Ausnutzen einer hilflosen Lage zur Ausbeutung der Arbeitskraft oder zur sexuellen Ausbeutung.

Opfer von Menschenhandel werden aus der Umverteilung ausgenommen, weil ihnen eine Umverteilung nicht zuzumuten ist und sie mit den örtlich zuständigen Ermittlungsbehörden eng kooperieren müssen. Häufig sind sie traumatisiert und müssen zunächst entscheiden, ob sie zur Kooperation mit den Ermittlungsbehörden bereit sind oder ob sie ausreisen wollen. Zum Teil werden Opfer von Menschenhandel von den Tätern bedroht, sodass die Polizei sie besonders schützen muss (z. B. durch Unterbringung in einer geschützten Wohnung). Für die Ermittlungsbehörden wird die Kooperation erheblich erschwert, wenn die Personen an einen anderen Ort gebracht werden.

Zu Nummer 2

Opfer von Menschenhandel und von erheblichen Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung müssen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Ob sie vollziehbar ausreisepflichtig sind, spielt dabei, wie bei § 25 Abs. 4 AufenthG insgesamt, keine Rolle. Die Anwendung der Vorschrift setzt nicht voraus, dass die Ausreisepflicht noch nicht vollziehbar ist, weil § 25 Abs. 4 AufenthG keine dem alten § 55 Abs. 4 AuslG entsprechende Einschränkung („nur“) enthält. Bezüglich der Opfer von Menschenhandel setzt die Änderung Artikel 8 der Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren um.

Der Ausländer oder die Ausländerin darf keinen Kontakt mehr zu denjenigen haben, die einer Tat gemäß § 232, 233 oder 233a StGB oder § 10 SchwarzArbG beschuldigt werden. Nicht berührt wird davon das Recht des Ausländers oder der Ausländerin, ausstehende Lohnforderungen oder Forderungen, die aus dem Arbeitsverhältnis entstanden sind, gegen die einer der oben genannten Tat beschuldigten Person einzuklagen.

Opfern von den genannten Straftaten ist für die Entscheidung, ob sie mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten, eine Frist einzuräumen. Diese Bedenkensfrist verlangt auch die Richtlinie 2004/81/EG. Sie muss so bestimmt werden, dass der Ausländer oder die Ausländerin die Möglichkeit erhält, sich in voller Kenntnis der Sachlage – und unter Abwägung der Gefahren, denen er oder sie sich aussetzt – darüber entscheiden kann, ob er oder sie mit den zuständigen Ermittlungsbehörden kooperieren möchte. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Ausländer oder die Ausländerin freiwillig kooperiert. Bei den Anwendungshinweisen bzw. den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 50 AufenthG sollte dies berücksichtigt werden: Die Ausländerbehörden sollten angewiesen werden, bei potentiellen Opfern von den genannten Straftaten eine Ausreisefrist gemäß § 50 Abs. 2 AufenthG von mindestens vier Wochen zu bestimmen.

Die Staatsanwaltschaften teilen den Ausländerbehörden mit, ob die Voraussetzungen des §25 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 vorliegen.

In die Überschrift der Nummer 248 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) ist „§ 10 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes“ aufzunehmen.

Zu Nummer 3

Die Meldepflicht aller öffentlichen Stellen an die Ausländerbehörden stellt das größte Hindernis bei der Wahrnehmung der sozialen Rechte von Menschen, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, dar. Die Betroffenen vermeiden den Kontakt mit allen staatlichen Einrichtungen aus Furcht, dass dadurch ihr Aufenthalt in Deutschland bekannt wird. So nehmen sie Leistungen, auf die sie einen Anspruch haben, nicht in Anspruch.

Welche Stellen meldepflichtig i. S. d. § 87 AufenthG sind, wird zum Teil von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausgelegt. Dadurch entsteht erhebliche Rechtsunsicherheit.

Bezüglich des Zuganges zu Kindertagesstätten und Schulen hat das Land Hessen z. B. die Schulträger darauf hingewiesen hat, dass für Schulen eine Meldepflicht an die Ausländerbehörden besteht. Das Land Berlin hat unterstrichen, dass nur die Schulleitung, nicht aber die Lehrer und Lehrerinnen meldepflichtig sind. Auch die Stadt Bonn hat ihre Kindertagesstätten darauf hingewiesen, dass eine Meldepflicht besteht. Dagegen hat die Stadt München den Schulleitern und Schulleiterinnen mitgeteilt, dass weder aus schulrechtlicher noch aus ausländerrechtlicher Sicht eine Verpflichtung besteht, Nachweise zum Aufenthaltsrecht zu verlangen und sie deswegen nur bei positiver Kenntnis, nicht aber bei bloßer Vermutung verpflichtet seien, den Aufenthaltsstatus den Ausländerbehörden mitzuteilen.

Auch bei Stellen, die für die Gesundheitsversorgung zuständig sind, ist die Rechtsauslegung uneinheitlich: Während die

Stadt München unterstrichen hat, dass für öffentliche Krankenhäuser keine Meldepflicht besteht und sie Daten über den Aufenthaltsstatus nicht weiterleiten müssen, verlangt in anderen Städten das Sozialamt von den Krankenhäusern eine Angabe zum Aufenthaltsstatus und leitet diese an die Ausländerbehörde weiter.

Wegen der bestehenden Rechtsunsicherheit ist es notwendig, klarzustellen, welche öffentlichen Stellen, die soziale Leistungen gewähren, von der Meldepflicht ausgenommen werden. Dazu gehören alle öffentlichen Stellen, die Leistungen im Rahmen der Krankenbehandlung gewähren. Das sind die Stellen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gewähren, öffentliche Krankenhäuser, die einen Ausländer oder eine Ausländerin ohne Aufenthalt behandeln, Stellen, die Leistungen nach § 25 SGB XII erstatten, wenn Krankenhäuser oder Ärzte Nothilfe geleistet haben.

Außerdem muss sichergestellt werden, dass sich Ausländer und Ausländerinnen gegen Nötigung im Arbeitsverhältnis wehren können und ihren Lohn und andere Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis vor den Arbeitsgerichten ohne Furcht vor Entdeckung einklagen können.

Es muss sichergestellt werden, dass alle öffentlichen Schulen, Schulträger und Kindertagesstätten von der Meldepflicht ausgenommen werden. Momentan ist die Praxis uneinheitlich: Während die Städte Freiburg i. Br. und München ihre Schulen und Kindertagesstätten angewiesen haben, keine Daten über Ausländer und Ausländerinnen an die Ausländerbehörden zu übermitteln, haben die Stadt Bonn und das Land Hessen öffentliche Schulen und Kindertagesstätten angewiesen, diese Daten zu übermitteln.

Schließlich müssen auch Jugendämter, die unbegleitete ausländische Jugendliche und Kinder in Obhut nehmen und dann auch für die Gesundheitsvorsorge zuständig sind, von der Meldepflicht ausgenommen werden.

Zu Nummer 4

Durch diese Ausnahme soll sichergestellt werden, dass Personen, die aus humanitären Gründen einer Ausländerin oder einem Ausländer bei Taten gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b AufenthG unterstützen, straffrei bleiben. Der Wortlaut orientiert sich an der Ausnahme der Strafbarkeit, die in der Richtlinie 2002/90/EG geschaffen wurde.

Insbesondere bei Personen, die Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus unterstützen, besteht erhebliche Unsicherheit darüber, ob sie sich durch ihr Verhalten strafbar machen. Dies betrifft insbesondere folgende Personen:

- den behandelnden Arzt oder die behandelnde Ärztin und Angehörige von Pflegeberufen,
- den Lehrer oder die Lehrerin, der/die ein Kind ohne Aufenthaltsstatus unterrichtet,
- Angehörige von Nichtregierungsorganisationen und anderen sozialen Einrichtungen, die Menschen ohne Aufenthaltsstatus über ihre Rechte aufklären,
- Personen, die einen Familienangehörigen 1. Grades bei der Einreise nach Deutschland und dem Aufenthalt in Deutschland unterstützen,
- Personen, die Flüchtlinge unterstützen und
- Seelsorger.

Organisierte Menschenhändler können sich nie auf diese Ausnahme berufen, weil weder die Beihilfe gegen Versprechen eines Vermögensvorteils gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG noch die gewerbsmäßige Beihilfe gemäß § 96 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG von der Strafbarkeit ausgenommen ist.

Zu Artikel 2 (SchwarzArbG)

Nach ständiger Rechtsprechung haben Ausländerinnen und Ausländer, die ohne Arbeitserlaubnis oder ohne Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer gearbeitet haben, einen Anspruch auf Zahlung des Lohnes für die erbrachte Arbeitsleistung. Es handelt sich in diesen Fällen um ein faktisches Arbeitsverhältnis. Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus wenden sich aber häufig nicht an die Arbeitsgerichte, weil sie befürchten, dass dadurch ihr Aufenthalt in Deutschland den Ausländerbehörden bekannt wird. Dies führt dazu, dass insbesondere Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus von Arbeitgebern um ihren Lohn geprellt werden oder aber ausgebeutet werden. Deswegen ist es erforderlich, sicherzustellen, dass Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus ihren Lohn oder Forderungen, die im Zusammenhang mit dem Lohn stehen, einklagen können, ohne befürchten zu müssen, dass ihr Aufenthaltsstatus der Ausländerbehörde bekannt wird. Dadurch wird ihre Position gegenüber Arbeitgebern, die den fehlenden Aufenthaltsstatus nutzen, um die Ausländer auszubeuten, gestärkt.

Zu Artikel 3 (SGB III)

Diese Änderung ist erforderlich, damit sichergestellt wird, dass Ausländer und Ausländerinnen ohne Aufenthaltstitel ihren Lohn oder Forderungen, die im Zusammenhang mit dem Lohn stehen, einklagen können, ohne dass das Arbeitsgericht Daten über den Aufenthaltsstatus an die Zollverwaltung weiterleitet und damit der Aufenthaltsstatus den Polizei- und Ausländerbehörden bekannt wird.

Zu Artikel 4 (AsylbLG)

Die öffentlichen Stellen, die Leistungen im Krankheitsfall an Ausländer und Ausländerinnen ohne Aufenthaltstitel leisten, dürfen keine Daten über diesen Personenkreis an die Ausländerbehörden weiterleiten. Damit wird sichergestellt, dass die betroffenen Personen die Leistungen im Krankheitsfall tatsächlich in Anspruch nehmen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333